

EINSCHREIBEN

Telekom-Control-Kommission
und
RTR Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH
Mariahilfer Straße 77-79
1060 Wien

vorab per Fax an 58058 9191
vorab per e-mail: konsultationen@rtr.at

10. März 2010

Öffentliche Konsultation der TKK zu M 7/09 Vorleistungsmarkt „Terminierende Segmente von Mietleitungen mit niedrigen Bandbreiten bis einschließlich 2,048 Mbit/s“

Öffentliche Konsultation der TKK zu M 8/09 Vorleistungsmarkt „Terminierende Segmente von Mietleitungen mit hohen Bandbreiten größer 2,048 Mbit/s bis einschließlich 155,52Mbit/s“

Sehr geehrte Frau Dr. Solé, sehr geehrte Herren,

Tele2 erstattet zu den Bescheidwürfen in den oben genannten Marktanalyseverfahren nachstehende Stellungnahme.

Wie Tele2 bereits in ihren Stellungnahmen zur TKMV 2008 sowie zu den wirtschaftlichen Gutachten in den Marktanalyseverfahren M 7/09 und M 8/09 dargelegt hat, führen die von der Behörde vorgenommenen Veränderungen der Märktedefinitionen, das sind (i) die Trennung der Märkte für terminierende Segmente in einen mit niedrigen Bandbreiten bis einschließlich 2,048 Mbit/s und einen mit hohen Bandbreiten größer 2,048 Mbit/s bis einschließlich 155,52Mbit/s, (ii) die Nichtaufnahme des Marktes für terminierende Segmente mit Bandbreiten größer 155,52 Mbit/s in die TKMVO, (iii) die geographische Segmentierung am Markt für terminierende Segmente mit hoher Bandbreite größer 2,048 Mbit/s bis einschließlich 155,52 Mbit/s und damit die Aufhebung der Regulierung in den Städten Bregenz, Dornbirn, Feldkirch, Graz, Hallein, Innsbruck, Klagenfurt, Linz, Salzburg, Steyr, Wels und Wien zu einer Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit alternativer Betreiber. Tele2 verweist zu diesen Themen auf die beiliegende Stellungnahme zu den wirtschaftlichen Gutachten in den Marktanalyseverfahren M 6/09, M 7/09, M 8/09.

Vorgesehene Lockerung der Regulierung nicht geboten

Die Behörde stellt fest, dass sowohl auf dem Vorleistungsmarkt mit hohen Bandbreiten als auch im Bereich der Bandbreiten bis einschließlich 2,048 Mbit/s eine Situation ohne jegliche Regulierung zum Auftreten von Wettbewerbsproblemen im Hinblick auf die Ausübung von Marktmacht gegenüber

Abnehmern, die Errichtung von Markteintrittsbarrieren gegenüber (potentiellen) Konkurrenten sowie die Übertragung von Marktmacht in benachbarte Märkte führen kann. Zur Kontrolle der Mietleitungsentgelte schlägt die Behörde auf beiden Märkten ein Price-Cap-Verfahren vor.

Dies stellt im Vergleich zur bisherigen Entgeltkontrolle eine Lockerung der regulatorischen Verpflichtungen dar. Das Abgehen von kostenorientierten Entgelten zu dem von der Behörde vorgeschlagenen Price-Cap-Verfahren führt zu intransparenten Entgelten und ist durch die Ergebnisse der Marktanalyse nicht geboten. So erreichte Telekom Austria einerseits im hochbitratigen Bereich bei den stark nachgefragten Ethernet-Diensten Wachstumsraten von 2007 auf 2008 von 180% und erzielt damit einen Marktanteil von 80% (Anzahl an Leitungen) bzw. 85% (64-kbit/s-Äquivalente), andererseits hält sie auch bei den Mietleitungen bis einschließlich 2,048 Mbit/s einen stabilen, hohen Marktanteil von 85% (Anzahl) und 73% (64-kbit/s-Äquivalente).

Konsequenzen einer Änderung der Entgeltkontrolle

Die wesentlichste Folge der Aufhebung der Verpflichtung zu kostenorientierten Entgelten besteht darin, dass zukünftig kein alternativer Betreiber Zusammenschaltungsverfahren über Mietleistungs-Entgelte gegen den Incumbent einleiten kann. Da der Maßstab der Kostenorientierung wegfällt, hat ein alternativer Betreiber keine Möglichkeit, die Höhe der von Telekom Austria angebotenen Entgelte auf ihre Kostenorientierung oder Angemessenheit überprüfen zu lassen.

Dem möglichen Einwand, dass es bislang ein derartiges Verfahren noch nicht gegeben habe und ein solches daher auch nicht erforderlich sei, ist entgegenzuhalten, dass einerseits bereits die Möglichkeit einer behördlichen Prüfung ein gewisses Regulativ bildet und andererseits keine Erfahrungen vorliegen, welche Auswirkungen der Wegfall der Anrufungsmöglichkeit zur Berechnung der Mietleistungsentgelte auf die Höhe der Mietleistungsentgelte haben wird. Aus dem Umstand, dass bis dato kein Zusammenschaltungsverfahren geführt wurde, kann allenfalls der Schluss gezogen werden, dass der durch die Anrufungsmöglichkeit eröffnete Schutz alternativer Betreiber vor überhöhten Mietleistungs-Entgelten der Telekom Austria wirksam war, nicht jedoch kann daraus gefolgert werden, dass dieser Schutz im Sinne des Wettbewerbs nicht mehr erforderlich sei.

Fällt die Verpflichtung zur Kostenorientierung bei den Vorleistungsmietleitungen weg, besteht die Gefahr, dass die – üblicherweise auf Basis der unterschiedlichen Kosten ermittelte - Differenz zwischen Vorleistungs- und Endkundenentgelten, nicht mehr zum Tragen kommt und alternative Betreiber, mangels geringerer Vorleistungsentgelte, auf den Endkundenmärkten nicht mehr wettbewerbsfähig sind. Können alternative Betreiber die Vorleistungsprodukte von Telekom Austria nur mehr zu Endkundenbedingungen bei Telekom Austria einkaufen, ist es ihnen nicht möglich, am Endkundenmarkt ein, gegenüber Telekom Austria kompetitives Produkt anzubieten. Begründet sich der Abstand zwischen Vorleistungs- und Endkundenentgelten nicht mehr auf den tatsächlichen unterschiedlichen Kosten, so ist er dennoch aus allgemein wettbewerbsrechtlicher Sicht geboten und sollte auch im Bescheid angeordnet werden. Das Ausmaß dieser Differenz sollte, um Wettbewerb auf den Endkundenmärkten zu ermöglichen, bei zumindest 25 % liegen.

Aus den vorgenannten Gründen spricht sich Tele2 daher für die Beibehaltung der Verpflichtung zur Kostenorientierung bei den verfahrensgegenständlichen Mietleistungsentgelten aus.

Strukturierung des Price-Cap-Verfahrens erforderlich

Das Price-Cap-Verfahren erlaubt partielle Preiserhöhungen und erhöht somit die Gefahr diskriminierender Vorleistungs- und Endkundenentgelte. Je umfangreicher die verschiedenen Dienste sind, die in den Basket aufgenommen werden und je länger der Zeitraum ist, über den aggregiert wird, desto unwirksamer ist diese Form der Entgelt-Kontrolle.

Sollte die Behörde trotz der bestehenden Bedenken keine Verpflichtung zu kostenorientierten Entgelten sondern das im Bescheidentwurf vorgesehene Price-Cap-Verfahren anordnen, regt Tele2 an, diese Entgeltkontrolle nicht nur hinsichtlich einer allfälligen Erhöhung des Gesamt-Baskets durchzuführen, sondern eine Prüfung getrennt nach „traditionellen“ Mietleitungen und Ethernet-Diensten als auch getrennt nach Herstellungsentgelten und laufenden Entgelten vorzunehmen.

Zudem sollte diese Überprüfung vierteljährlich erfolgen, sodass der stark ansteigenden Nachfrage nach Ethernet-Diensten Rechnung getragen werden kann und der Behörde ermöglicht wird, die Entwicklung der Mietleistungsmärkte zu beobachten und erforderlichenfalls regulierende Maßnahmen prüfen und setzen zu können.

Die vorgeschlagene Trennung zwischen laufenden Entgelten und Herstellertgelten basiert auf der beobachtbaren Entwicklung, dass bei sinkenden Mietleistungspreisen der Anteil der Erschließungskosten zunehmend an Bedeutung gewinnt und sich die Ausübung von Marktmacht in diesen Bereich verlagert. Es besteht die Gefahr einer Ungleichbehandlung der Herstellungsentgelte zwischen Endkunden- und Vorleistungsprodukten.

Price-Cap-Überprüfung auch für 2010

Die Bescheidentwürfe sehen vor, dass die Summe der Umsatzerlöse der marktgegenständlichen Produkte dividiert durch die Summe der 64kbit/s-Äquivalente aller marktgegenständlichen Produkte im Kalenderjahr 2011 nicht höher sein darf als im Kalenderjahr 2009, wobei der Berechnung jeweils die fiktiven Umsatzerlöse vor Abzug etwaiger Wiederverkaufsrabatte zu Grunde zu legen sind. Dies bedeutet, dass für das Jahr 2010 überhaupt keine Price-Cap-Entgeltkontrolle erfolgen soll.

Um allfälligen Preissteigerungen oder Wettbewerbsproblemen zeitgerecht begegnen zu können und um auch die Praktikabilität des Price-Cap-Verfahrens prüfen zu können, schlägt Tele2 vor, im Bescheid jedenfalls eine durchgängige, auch das Kalenderjahr 2010 einschließende Price-Cap-Prüfung vorzusehen und idealer Weise vierteljährlich Price-Cap Kalkulationen durchzuführen.

Wiederverkaufsrabatte

Im Bescheidentwurf sind lediglich für Mietleitungen bis einschließlich 2,048 Mbit/s (nicht für Mietleitungen größer 2,048 Mbit/s bis einschließlich 155,52Mbit/s), Vorleistungsrabatte für Wiederverkäufer in Höhe von 10% vorgesehen. Die in beiden Bereichen vorgeschlagenen Umsatzrabatte sollen den derzeitigen Umsatzrabatten für Endkundenmietleitungen entsprechen.

Damit wird für Mietleitungen größer 2,048 Mbit/s bis einschließlich 155,52Mbit/s die Anwendung derselben Entgelte für Vorleistungsprodukte wie für Endkundenprodukte vorgeschlagen. Es ist jedoch evident, dass die Endkundenpreise des Incumbent nicht seinen tatsächlichen Kosten entsprechen können, da ansonsten die Aufrechterhaltung dieses Produktzweigs wirtschaftlich keinen Sinn machen würde. Also ist davon auszugehen, dass der Incumbent sehr wohl eine Marge im Verhältnis seiner Endkundenpreise zu seinen Vorleistungskosten erzielt. Nicht nachvollziehbar ist, warum alternativen Betreibern, die Mietleitungen vom Incumbent auf dem Vorleistungsmarkt zukaufen und kompetitiv am Endkundenmarkt weiterverkaufen möchten, keine Marge verbleiben soll, um wenigstens ihre Kosten für Vertrieb, Marketing, Customer Care, Billing, Inkasso oder technische Aufwände abdecken zu können. Die im Bescheidentwurf erfolgte Gleichsetzung von Endkunden- und Vorleistungsentgelten stellt ein Abgehen von regulatorischen Grundprinzipien dar. Eine Begründung dafür fehlt.

Bei den Mietleitungen bis einschließlich 2,048 Mbit/s wurde ein Vorleistungsrabatt in Höhe von 10 % vorgeschlagen. Dieser Wert wurde mit den derzeitigen Rabattbestimmungen der Telekom Austria begründet (M 7/09: „Das bestehende Standardangebot der Telekom Austria enthält einen Wiederverkaufsrabatt in Höhe von 3%. Dieses Angebot konnte jedoch keine Impulse für den Endkundenmarkt geben. Die derzeitigen Rabattbestimmungen der Telekom Austria legen Umsatzrabatte in Höhe von bis zu 12% fest.“). Insoweit der Bescheidentwurf auf eine kumulative Anwendung des Wiederverkaufsrabatts von 10% und des – in gleicher Höhe wie bei Endkundenmietleitungen geltenden –

Umsatzrabatts verweist, ist entgegenzuhalten, dass die mit Telekom Austria im Wettbewerb stehenden Unternehmen nur den Abstand zwischen Vorleistungs- und Endkundenpreis nutzen können, um kompetitive Produkte am Endkundenmarkt anzubieten. Da die Umsatzrabatte auch für Endkundenmietleitungen gelten, ist der Preisunterschied zwischen Vorleistungs- und Endkundenpreis noch immer zu gering, um als Mitbewerber davon die Kosten für Vertrieb, Marketing, Customer Care, Billing, Inkasso oder technische Aufwände abzudecken.

Aus Sicht von Tele2 ist ein Wiederverkaufsrabatt sowohl für Vorleistungs-Mietleitungen bis einschließlich 2,048 Mbit/s als auch für Vorleistungs-Mietleitungen größer 2,048 Mbit/s bis einschließlich 155,52Mbit/s in Höhe von zumindest 25% festlegen.

Quartalsweise Datenbereitstellung erforderlich

Die Bescheidentwürfe sehen eine Verpflichtung des Incumbent zur Nichtdiskriminierung sowie zur getrennten Buchführung vor.

Die Erstellung eines Kostenrechnungssystems im Sinne der getrennten Buchführung (siehe Spruchpunkt B.6), in dem die Kosten und Erträgen von Mietleitungen und Ethernetdiensten erfasst werden, ermöglicht die Einhaltung der Nichtdiskriminierungsverpflichtung in einem gewissen Ausmaß zu überprüfen. Um die Einhaltung dieser Verpflichtung konsequenter überprüfen zu können, sollte dem Incumbent zusätzlich aufgetragen werden, die Daten aus diesem Kostenrechnungssystem zumindest vierteljährlich (etwa parallel zur KEV-Daten-Erhebung) und ebenfalls getrennt nach laufenden Entgelten und Herstellungsentgelten an die Behörde zu übermitteln. Derzeit ist im Bescheidentwurf kein Zeitraum, weder für die Erstellung des Kostenrechnungssystems noch für die Bereitstellung der Daten vorgesehen.

Je länger die zu überprüfenden Zeiträume sind, desto mehr und leichter könnten etwaige diskriminierende Entgelte in den Gesamtdaten untergehen. Eine vierteljährliche Prüfung dieser Daten verbunden mit einer vierteljährlichen Price-Cap-Kalkulation würde zumindest zu einer Verbesserung der Möglichkeiten der Behörde zur Überprüfung der Einhaltung der Nichtdiskriminierungsverpflichtung beitragen und sollte aufgrund des Vorliegens des Datenmaterials auch effizient umsetzbar sein.

Migration von bestehenden Verträgen

Beide Bescheidentwürfe sehen vor, dass die von Telekom Austria zu veröffentlichenden Standardangebote Bedingungen betreffend die unbefristete und kostenlose Migration von bestehenden Verträgen zu neuen Vorleistungsangeboten enthalten müssen. In der Begründung wird dazu ausgeführt: *„Diese Migrationsbestimmungen haben für all jene Nachfrager nach terminierenden Segmenten, die Vorleistungsmietleitungen dzt. auf Basis der geltenden EB/LB von Telekom Austria oder auf Basis der bestehenden Telekom-Austria-Angebote betreffend Wholesale-Mietleitungen oder Wholesale-EtherLink-Services beziehen, ein Migrationsszenario zu enthalten, welches einen unbürokratischen und zügigen Umstieg auf die von den neuen Standardangeboten umfassten Vorleistungs-Mietleitungen bzw – Ethernetdienste ohne zusätzliche Kosten und ohne Ausschlussfrist ermöglicht. Letztlich soll es auch zu keinen Dienstbeeinträchtigungen beim Endkunden kommen.“*

Die von der Behörde vorgenommene Klarstellung dahingehend, dass auch „Vorleistungs-Mietleitungen“, die derzeit nach Endkunden-AGB bzw. EB bestellt werden, dem kostenlosen Migrationsszenario unterliegen, ist ein wesentlicher Punkt, da ja das bisherige Standard-Wholesale-Mietleistungsangebot der Telekom Austria nur von wenigen Betreibern angenommen wurde und daraus zu schließen ist, dass der Großteil der bei Telekom Austria bestellten Mietleitungen nicht als Standard-Wholesale-Produkt zu betrachten ist.

Ergänzend sollte von der Behörde klargestellt werden, dass diese Regelung im Zusammenhang mit der Nichtdiskriminierungsverpflichtung bedeutet, dass grundsätzlich die Migration bestehender Mietleitungen zu günstigeren Standardangebot-Entgelten mit demselben Wirksamkeitszeitpunkt gelten soll, mit dem das neue Standardangebot wirksam wird.

Österreichweite Netze

Die in beiden Bescheidentwürfen in der Begründung aufscheinende Feststellung, dass Tele2 über ein österreichweites Netz verfüge, ist im gegenständlichen Zusammenhang nicht zutreffend, da der österreichweite Verkauf von Mietleitungen nicht mit dem österreichweiten Access-Netz der Telekom Austria gleichgesetzt werden kann. Während Telekom Austria die Eigentümerin der von ihr errichteten Mietleitungs-Infrastruktur ist, müssen alternative Betreiber wie Tele2, genau diese verfahrensgegenständlichen Mietleitungen als terminierende Segmente von Telekom Austria oder anderen Infrastruktureigentümern zumieten.

Für Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Andreas Koman

Tele2 Telecommunication GmbH



Mag. Maria Pfaffl MIC